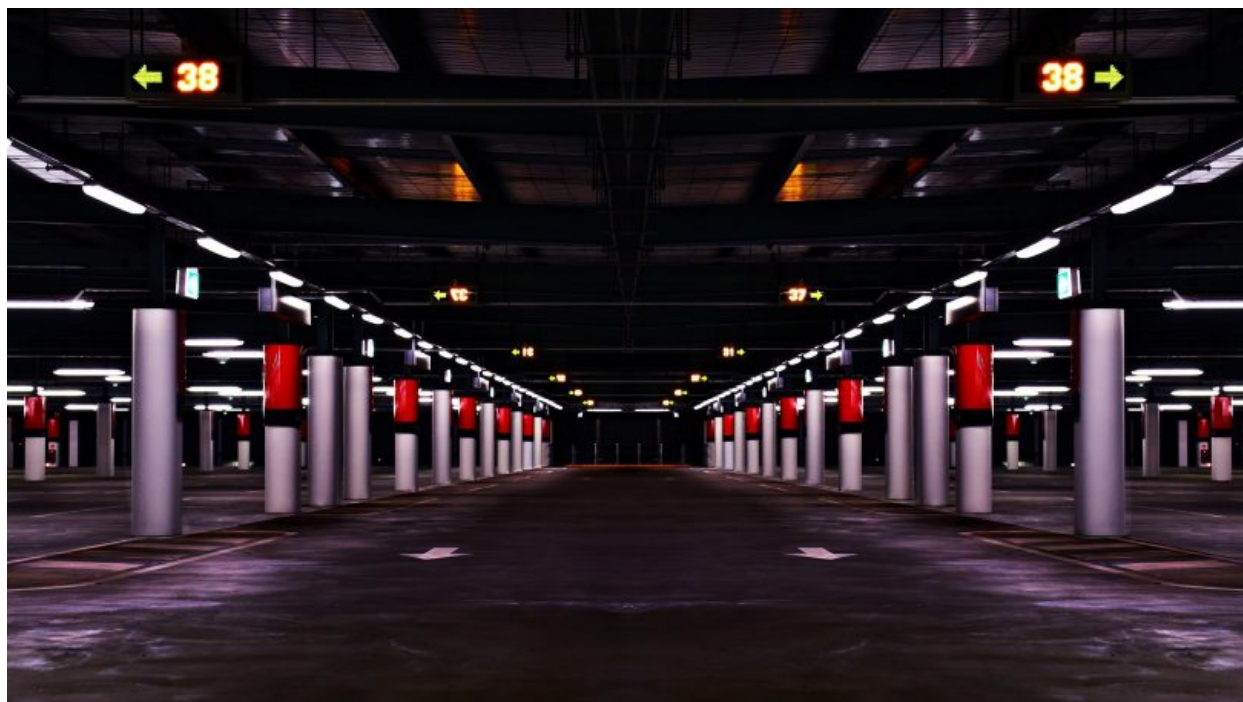


I parcheggi sono beni comuni?

labsus.org/2018/12/i-parcheggi-destinati-a-soddisfare-gli-standard-urbanistici-sono-beni-comuni/

di Roberta Tonanzi

December 7, 2018



La sentenza n. 5372/2018 della sez. V del Consiglio di Stato si sviluppa intorno alla qualificazione giuridica da riconoscere a dei parcheggi realizzati a scapito degli oneri di urbanizzazione, destinati a soddisfare gli **standard urbanistici di interesse pubblico** nel quadro di una convenzione. In seguito alla realizzazione dell'opera, il comune ha adottato un provvedimento prontamente impugnato dalla società, che ne contesta il contrasto con la convenzione.

Due diverse interpretazioni

L'amministrazione di un comune ligure, dopo aver stipulato una convenzione con una società, la quale si impegnavano a realizzare dei **parcheggi** come **opere di urbanizzazione primaria** necessarie per la zona in cui si doveva procedere alla costruzione di edifici destinati ad attività produttive, ha adottato un provvedimento con cui si stabiliva che suddette aree a parcheggio dovessero essere utilizzate in maniera piena dalla collettività, senza alcun impedimento e vincolo temporale. La società, viceversa, ritenendo che a tali parcheggi fosse riconosciuta la condizione di parcheggi direttamente funzionali all'attività economica per la quale erano stati realizzati e – dunque – non pertinenti, **aveva apposto dei limiti alla loro fruizione**, stabilendo che il loro utilizzo fosse riservato ai soli utenti delle attività commerciali e non oltre l'orario di apertura delle stesse.

La natura di opere di urbanizzazione primaria...

Il Consiglio di Stato, per determinare la natura di detti parcheggi, muove dal considerare il contenuto della convenzione urbanistica stipulata tra le parti. Ai sensi di tale strumento, gli spazi in questione rientrano nella categoria di parcheggi disciplinati all'art. 5, comma 2, lett.

b), della l.r. Liguria n. 25 del 1995, ossia quelli “non pertinenziali ma direttamente funzionali” e, dunque, asserviti “all’uso pubblico, in funzione delle relative esigenze degli edifici produttivi, oggetto di realizzazione” (art. 2, lett. c), convenzione del 22 luglio 1996). Tuttavia, questa disposizione deve essere letta in combinato disposto con quanto previsto all’art. 3, comma 2, lett. c), l.r. n. 25 del 1995, laddove è stabilito che, ai fini della determinazione del contributo di concessione edilizia, le opere in esame vanno ricomprese tra quelle di urbanizzazione primaria. L’iscrizione di tali opere tra quelle di urbanizzazione primaria ne legittima l’inquadramento nella categoria dei **‘beni pubblici a fruizione collettiva’**, nei cui confronti la collettività vanta una situazione soggettiva di diritto (di uso) alla piena ed illimitata utilizzazione (cfr. TAR Liguria, sez. II, 27 aprile 2012, n. 612).

*...e la **naturaliter** acquisizione pubblica*

A sostegno della natura pubblica di detti parcheggi, si deve aggiungere anche quanto previsto dall’art. 16, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, laddove stabilisce che le opere qualificate come ‘di urbanizzazione primaria’, qualunque sia il soggetto realizzatore, sono *naturaliter* destinate alla acquisizione pubblica. Nell’ordinamento giuridico, tuttavia, questa previsione conosce delle deroghe; per esempio, le antenne per la telefonia, sebbene opere di urbanizzazione primaria (d.P.R. n. 380 del 2001, art. 16, comma 7-bis), restano di proprietà e nella disponibilità degli operatori del settore, che possono decidere in merito alla loro utilizzazione. Da qui il punto di domanda: tale eccezione potrebbe dare fondamento alla posizione per cui “l’essere opera di urbanizzazione nulla dice né quanto alla proprietà, né quanto all’uso”?

Il cambio di prospettiva: la destinazione funzionale

Per il Consiglio di Stato no, perché diviene opportuno, accanto alla mera riconduzione delle opere nella categoria di quelle di urbanizzazione primaria, porre attenzione alla **destinazione funzionale** riconosciuta ad esse. I parcheggi in esame, anche se “(meramente) funzionali”, sono stati concepiti al fine di soddisfare gli standard urbanistici. In questo senso, è presente una giurisprudenza per la quale l’uso dello standard **deve riconoscersi alla collettività indistinta** e non solo agli utenti dell’unità immobiliare, che se ne è dovuta obbligatoriamente dotare (cfr. TAR Lombardia- Milano, sez. II, 4 maggio 2011, n. 1147; Consiglio di Stato, sez. VI, 12 dicembre 2006, n. 7340).

I parcheggi sono beni comuni?

Con riferimento alla destinazione funzionale delle opere di urbanizzazione, il Consiglio di Stato fa ricorso anche alla nozione di **bene comune**, richiamando in proposito la nota sentenza della Cassazione, SS. UU., n. 3665/2011 (sentenza gemella della sentenza n. 3811/2011). Il ragionamento del giudice muove dalla natura degli standard urbanistici che, finalizzati a mitigare il carico degli interventi edificatori aventi impatto sul territorio, esigono la **fruizione illimitata ed incondizionata** delle aree coinvolte, quale **interesse collettivo** a cui sono funzionalmente orientate le opere di urbanizzazione in esame. Tale interpretazione consente al giudice di ritenere possibile svalutare il relativo **profilo formale della titolarità** dei beni rispetto al valore di uso collettivo. Così, la possibilità di qualificare i parcheggi,

come aree destinate a soddisfare gli standard urbanistici, permette a questi di essere considerati quali beni comuni, in quanto **spazi** che per loro funzionalità risultano **fondamentali** al perseguimento degli **interessi della collettività**.

Una soluzione non troppo convincente

Con questa sentenza, il Consiglio di Stato ha sancito, in definitiva, che ai parcheggi destinati a soddisfare gli standard urbanistici sia riconosciuta la natura pubblica e dunque la libera ed illimitata fruizione da parte della collettività. Ciò che, peraltro, rileva è che per sostenere tale posizione viene 'scomodata' la nozione di bene comune. Il Collegio avrebbe potuto argomentare maggiormente sulla possibilità di ricorrere a quest'ultima nozione per individuare il regime delle opere in esame, anziché trattarne in forma di *obiter dictum*. La scelta di non trattare approfonditamente la nozione di 'bene comune', ma di considerare tale nozione come rafforzativa della natura 'pubblica' del bene, potrebbe infatti creare una **confusione** tra le due categorie e, in particolare, **ridimensionare l'importanza** della stessa **nozione** di bene comune.

ALLEGATI (1):

Sentenza CdS_V_5372_2018